

Jens Woelk*

Kooperativer Föderalismus, Bundestreue und europäische Integration. Deutsche Erfahrungen für Bosnien und Herzegowina?

Inhaltsverzeichnis

1. Zur Systemlogik des Föderalismus in Deutschland und in Bosnien und Herzegowina: Pfadabhängigkeiten und Entstehungsgründe

- 1.1. Deutschland: Integration und horizontale Gewaltenteilung*
- 1.2. Bosnien und Herzegowina: Verhinderung der Spaltung und horizontale Machtteilung*
- 1.3. Konsensfähige Systemlogik? Akzeptanz oder „forced together“?*

2. Zur Funktionslogik des Föderalismus: Schichttorte oder Marmorkuchen?

- 2.1. Ein integriertes System: Kooperativer Föderalismus als Folge des Exekutivföderalismus?*
- 2.2. Bosnien und Herzegowina: Status quo und ethnischer Föderalismus?*

3. Kompetenzverteilung

- 3.1. Flexibilität durch konkurrierende Kompetenzen*
- 3.2. Statische Kompetenztrennung in Bosnien und Herzegowina?*

4. Institutionelle Verbindungen zwischen den Regierungsebenen

- 4.1. Der Bundesrat: Dreh- und Angelpunkt in den Bund-Länder-Beziehungen*

5. Bundesstaat und EU Integration

- 5.1. Der „Europaartikel“: verfassungsrechtliche Ermächtigung der Integration*
- 5.2. Eine Integrationsklausel als Staatszielbestimmung für BuH?*

6. Das Bundestreue-Prinzip als Ausdruck eines Systemgedankens

7. Schlussbetrachtungen: „Wo ein Wille, da ein Weg“?

1. Zur Systemlogik des Föderalismus in Deutschland und in Bosnien und Herzegowina: Pfadabhängigkeiten und Entstehungsgründe

2019: 70 Jahre deutsches Grundgesetz – 25 Jahre Verfassung von Bosnien und Herzegowina (BuH). Die großen Unterschiede zwischen beiden sind augenfällig. Die Möglichkeit eines sinnvollen Vergleichs könnte bereits sofort mit dem Hinweis auf die Besonderheiten BuHs und die Komplexität seines Verfassungssystems verneint werden. Da beiden Staaten jedoch ein bundesstaatlicher Aufbau gemeinsam ist, soll in diesem Beitrag versucht werden, einige

* Der Autor ist außerordentlicher Professor für vergleichendes Verfassungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Trento (Italien).

strukturelle Elemente des deutschen bundesstaatlichen Systems als Ausgangspunkt und Anregung für ein Nachdenken über die Lage in BuH zu nutzen.¹ Vielleicht lassen sich aus den deutschen Erfahrungen doch Schlüsse ziehen, welche für eine Verbesserung der derzeitigen Situation hilfreich sein können.

Im Folgenden werden nach einer kurzen Einführung über die Entstehungsgründe und die historischen Einflussfaktoren (1.) einzelne Strukturelemente des deutschen bundesstaatlichen Systems unter dem Stichwort des kooperativen Föderalismus aufgezeigt – Funktionslogik (2.), Kompetenzen (3.), Bundesrat (4.) – bevor auf den Verfassungsgrundsatz der Bundestreue (5.) und die Anpassung an die europäische Integration (6.) eingegangen wird. Zu jedem Punkt sollen nach einer kurzen Schilderung der deutschen Situation vergleichende Betrachtungen zu BuH angestellt werden.

Wie im Grunde jedes bundestaatliche System, ist auch der deutsche Bundesstaat eine Besonderheit, ein Einzelfall. Die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesstaaten erklären sich durch die verschiedenen Gründe, die im Einzelfall zur Gründung eines Bundestaates führten. Die föderale Idee findet ihre konkrete Ausprägung jeweils in einem spezifischen Kontext, der durch historische, gesellschaftliche und (welt)politische Bedingungen vorgeprägt ist. Dies ist im Fall BuHs evident, da die Verfassung Teil des internationalen Friedensabkommens von Dayton ist (Annex 4)², mit dem der Krieg im Dezember 1995 beendet wurde.³ Allerdings spielen für die Nachkriegsordnung von BuH, wie im Falle Deutschlands nach dem II. Weltkrieg, weitere Faktoren eine wesentliche Rolle, insbesondere das Nachwirken von Verfassungstraditionen, die multiethnische Bevölkerung, die zu einem multinationalen Staatsaufbau führte.

1.1. Deutschland: Integration und horizontale Gewaltenteilung

Die häufig gestellte Frage, ob es sich beim deutschen Föderalismus um einen „deutschen Sonderweg“ handle, kann daher bereits vorab positiv beantwortet werden. Ähnlich wie in BuH war der Föderalismus zwar auch in Deutschland keine freie Entscheidung der Deutschen, sondern nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem durch die Westalliierten vorbestimmt. Nach der schleichenden Aushöhlung der Verfassungsstrukturen, einschließlich der bundesstaatlichen Elemente, und den zentralistischen Exzessen des III. Reiches (die „Gleichschaltung“ erfasste auch den Rest bundesstaatlicher Verschiedenheit und ordnete sie der unbedingten und totalen Parteierrschaft unter), wollten die Alliierten vor allem eine erneute Machtkonzentration vermeiden. Daher war Hauptgrund für die Wiedereinführung von Ländern und die Gründung einer Bundesrepublik in den drei westlichen Besatzungszonen nicht die kulturelle, religiöse oder sprachliche Vielfalt oder Verschiedenheit, sondern die sog. horizontale Gewaltenteilung. Nicht nur die Verfassungsorgane sollten sich gegenseitig kontrollieren, auch die Aufteilung der

¹ Vgl. bspw. in deutscher Sprache, W. Graf Vitzthum/I. Winkelmann (ur.), *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas*, Berlin 2003; sowie J. Woelk, *Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes*, unter: <http://www.jhubc.it/FULLEVENTCAL/UPLOADFILE2/Woelk%20paper.pdf>; M. Burgess/G. Alan Tarr (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: sub-national perspectives*, London/Ithaca 2012, S. 109-139.

² Constitution of Bosnia and Herzegovina, http://www.ohr.int/?page_id=68220.

³ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton, OH, 14 December 1995); Text des DPA und seiner 11 Annexe, abrufbar auf der Webseite des Office of the High Representative in Bosnia-Herzegovina unter: http://www.ohr.int/?page_id=1252.

Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sollte die Macht auf verschiedene Zentren verteilen und so eine Machtkonzentration verhindern helfen.

Aber der neue demokratische Bundesstaat baute selbstverständlich auf historischen Erfahrungen auf. Im 19. Jahrhundert war der Föderalismus vor allem ein Instrument zur Einigung des deutschen Reiches unter preußischer Dominanz gewesen. Aggregation war daher seine Logik, er musste die Integration der einzelnen, teilweise sehr kleinen Staaten bewältigen und die Großmacht Preußen ausbalancieren. Dies erfolgte institutionell vor allem durch den Bundesrat, der entsprechend dem „Botschaftermodell“ als eine Art Fürstenkammer die Repräsentation der Territorien und ihre Mitsprache im Entscheidungsprozess auf der Bundesebene ermöglichen sollte.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg, im geteilten Deutschland, war es ein wesentliches Anliegen des Parlamentarischen Rates (welcher die vorläufige Verfassung erarbeitete), nach der Spaltung in Besatzungszonen die staatliche Einheit Deutschlands wiederherzustellen. Wieder Aggregation, eine erste Einigung, die allerdings wegen der geopolitischen Lage auf West-Deutschland beschränkt blieb. Ziel war es daher, trotz föderaler Strukturen einen handlungsfähigen und effektiven Staat zu garantieren. In allen Ländern, außer in Bayern, stimmten die Landtage dem „Grundgesetz“ zu, das vorher von den Alliierten Militärgouverneuren genehmigt worden war. Das Besatzungsregime wurde nachfolgend in ein vertraglich geregeltes Truppenstatut im Rahmen der NATO-Organisation umgewandelt; jedoch blieben jahrzehntlang bedeutende Kontingente der ehemaligen Besatzungsmächte sowie anderer Staaten in Deutschland stationiert (in Ost und West); Deutschlands volle Souveränität wurde erst 1990 mit der Vereinigung wiederhergestellt.

1.2. Bosnien und Herzegowina: Verhinderung der Spaltung und horizontale Machtteilung

In BuH ging es vor allem darum, nach dem Krieg den Staat zusammenzuhalten und dessen Kontinuität zu bewahren. Dazu wurde es entlang der Waffenstillstandslinie geteilt: neben der asymmetrischen Gliederung in zwei Entitäten, von denen eine selbst wieder föderal gegliedert ist, wurde vor allem die Autonomie dieser Entitäten betont, während die staatliche Ebene als lediglich schwach ausgestaltete Klammer eine Minimalausstattung an Kompetenzen und Institutionen erhielt. Eine Machtteilung, welche den Status quo fixieren sollte, ohne aggregative Kompensation. Die föderale Ordnung wurde neben amerikanischen Einflüssen (und der im Washingtoner Abkommen von 1994 geregelten Föderation) vor allem durch die Erfahrung in der sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien beeinflusst. Allerdings war BuH in dieser selbst nicht föderal organisiert gewesen und Jugoslawien war im Zuge der verschiedenen Verfassungsreformen vor allem durch das Erstarken der Zentrifugalkräfte geprägt, mit dem Ergebnis einer Schwächung der Bundesebene zugunsten der Republiken. Diese Entwicklung, die an die stufenweise Föderalisierung Belgiens erinnert, fand Anfang der 1990er Jahre mit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens und den verschiedenen Unabhängigkeitserklärungen ihren Abschluss.

Nach dem Krieg wurde BuH eine Verfassung verordnet, deren Hauptziel ein Kompromiss zur Beendigung des Krieges war, ein „divide et impera“ um den gewaltsamen Konflikt einzufrieren, den man nicht lösen konnte (oder wollte). Es ging dabei zunächst weniger um die Schaffung eines funktionierenden Staates.

Zudem wurde die territoriale Aufteilung als Grundprinzip mit ethnischen Elementen vermischt, was zu Widersprüchen führte (die bis heute andauern und sich insbesondere im Urteil des EGMR zum Fall *Sejdic-Finci* und den Folgeurteilen äußern)⁴.

1.3. Konsensfähige Systemlogik? Akzeptanz oder „forced together“?

Es ist evident, dass sich die historischen Erfahrungen deutlich voneinander unterscheiden. Zwar war BuH in seiner Geschichte Teil eines föderalen Systems, es war jedoch nicht selbst föderal gegliedert. Überdies dominierten die Zentrifugalkräfte, bis hin zu den Sezessionsversuchen der Republika Srpska und Herceg Bosnas. Die Antworten, die der Föderalismus in beiden Fällen geben sollte, sind daher diametral entgegengesetzt: in Deutschland ging es in der Geschichte und nach dem Zweiten Weltkrieg um die (Wieder-)Herstellung eines Gesamtstaates. Dies trifft auch für die Wiedervereinigung zu, die rechtlich in der Logik des Beitritts der fünf wiedergegründeten Länder vollzogen worden war. In BuH stand dagegen die Frage des Zusammenhaltens eines Staatsgebildes im Vordergrund, um Stabilität in der Region zu garantieren und Wiederaufbau nach dem Krieg zu ermöglichen. Wesentlich war und ist die Rolle der Internationalen Gemeinschaft, die wegen ihrer anfangs umfassend genutzten Eingriffsbefugnisse treffend als „viertes konstitutives Element“ beschrieben wurde,⁵ neben den drei konstituierenden Völkern. In der Literatur werden dementsprechend föderale Systeme unterschieden, deren Dynamik auf der unterschiedlichen Logik des Zusammenkommens („Coming together“) oder des Zusammenhaltens („Holding together“) basiert; im Falle BuH wird sogar der Begriff des Zusammenzwingens („Forced together“)⁶ verwendet. Diese Unterscheidung und die jeweils zugrundeliegende Systemlogik haben selbstverständlich Folgen für das Funktionieren des föderalen Systems.

Im Konsens über den Staat, seinen Zweck und die Werte- und Verfassungsgrundlagen zeigen sich die größten Unterschiede. In Deutschland ist die Akzeptanz des Grundgesetzes trotz fehlenden Verfassungsreferendums allgemein sehr hoch; seine Legitimation hat sich nachträglich durch effektive Anwendung und Beteiligung der Bevölkerung an den Wahlen erwiesen. Das Bundesverfassungsgericht ist das Verfassungsorgan, welches das höchste Ansehen in der Bevölkerung genießt; es verkörpert den Rechtsstaat und die Verfassungswerte, insbesondere die Grundrechte. Nach der Zäsur der Wiedervereinigung verzichtete man auf eine umfassende Verfassungsreform oder einen Verfassungskonvent für eine gesamtdeutsche Verfassung. Das –

⁴ Grand Chamber of the European Court of Human Rights, judgment in the case of *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (application nos. 27996/06 and 34836/06), und u.a. ECtHR, judgment in the case of *Zornic v. Bosnia and Herzegovina* (application no. 3681/06); während *Sejdic* als Roma und *Finci* als Jude von einer Kandidatur zum dreiköpfigen Staatspräsidium ausgeschlossen sind, da dies einem Bosniaken, einem Kroaten und einem Serben vorbehalten ist, hatte sich Frau *Zornic* geweigert ihre Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe zu erklären und war demzufolge ausgeschlossen worden. In wieder anderen Fällen kam es zum Ausschluss wegen des Wohnsitzes: nur Serben der in der Republika Srpska ansässig sind, können für die serbische Position im Staatspräsidium kandidieren; Entsprechendes gilt für Bosniaken und Kroaten, welche in der Föderation ansässig sein müssen; alle anderen sind konsequent ausgeschlossen.

⁵ S. Bose, *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Oxford 2002.

⁶ Dieser Begriff wird in der angelsächsischen Literatur für die Fälle verwendet, in denen Kolonien vor ihrer Unabhängigkeit ein föderales System aufgezwungen worden war, vgl. bspw. N. Borneo, *The Import of Institutions, Journal of Democracy*, 2/2002, S. 96-110, unter: [https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/-stm103%20articles/bermeo Federalism conflict.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/-stm103%20articles/bermeo%20Federalism%20conflict.pdf).

einst „provisorische“ – Grundgesetz wurde mit minimalen Korrekturen zur Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands und behielt sogar seinen Namen. Dies war vor allem ein Zeichen der Kontinuität für die Nachbarstaaten und die Bürger gleichermaßen, welches das Vertrauen in die demokratische Verfassungsordnung und die Stabilität und Berechenbarkeit Deutschlands festigen sollte.

Dagegen wurden Staatskonstruktion und Verfassung in BuH eindeutig von außen bestimmt und im Friedensabkommen von Dayton in Form eines Minimalkonsenses von den Präsidenten BuHs, Kroatiens und (Rest-)Jugoslawiens akzeptiert. Der in der Verfassung enthaltenen Verpflichtung zur Anpassung der Entitätsverfassungen an die neue, gesamtstaatliche Verfassung kamen die Entitäten aber nicht oder nur zögerlich nach. Eine grundlegende Verfassungsreform wurde zwar mehrere Male versucht, scheiterte jedoch bisher jedes Mal. Damit bleibt die Verfassung letztlich ein Provisorium, das zudem umstritten ist, wie die Kontroversen um ihre Weiterentwicklung bzw. den Verfassungswandel (z.B. Stärkung und Ausbau der Institutionen auf der Staatsebene) zeigen. Hinter diesen Streitigkeiten steht die Uneinigkeit bezüglich der Zukunft des gemeinsamen Staates, welche automatisch zum Reflex der Verteidigung des Status quo und der Blockade führen.

2. Zur Funktionslogik des Föderalismus: Schichttorte oder Marmorkuchen?

Kooperation und Koordination sind in föderalen Staaten systemimmanent. In institutioneller Hinsicht wird trotzdem allgemein zwischen dualen und kooperativen Systemen unterschieden.⁷

Dualer Föderalismus ist typisch für die ältesten Bundesstaaten (USA, Kanada, Schweiz, Australien), denen eine häufig ausdrücklich auf dem Modell geteilter Souveränität beruhende Kompetenzverteilung zugrunde liegt. Die den verschiedenen Regierungsebenen zugewiesenen Kompetenzen werden als vollständig getrennte Kompetenzbereiche betrachtet, die Gesetzgebung jeder Ebene wird entsprechend regelmäßig von den eigenen Verwaltungsbehörden und Beamten umgesetzt, über die jede Regierungsebene verfügt. Diese Vorstellung von zwei vollständig getrennten Rechtsordnungen ist jedoch in der Praxis kaum vollkommen zu realisieren. Sogar in den Vereinigten Staaten kam es im ursprünglich dual angelegten Bundesstaat mit der Zeit immer stärker zu Überlagerung und Verflechtung der Regierungsebenen. Diese Veränderung ist in einer berühmten Metapher als Wandlung von einer Schichttorte (Kremsnita?) zu einem Marmorkuchen (marble cake) beschrieben worden, spätestens seit Roosevelt's New Deal.

Kooperativer Föderalismus gründet dagegen auf der Annahme, dass für Entscheidungsprozesse und Umsetzung im institutionellen Bereich Maßnahmen beider Regierungsebenen notwendig sind und insoweit eine gewisse Interaktion und Integration der Regierungsebenen unerlässlich ist, um Konflikte zu verringern, die Effizienz zu erhöhen und Verdopplung zu vermeiden. Allerdings bedeutet zu viel Integration häufig Verwirrung und weniger klare Verantwortlichkeit für Entscheidungen, da Wettbewerb und autonomes Handeln sowie Initiative der einzelnen Regierungsebenen eingeschränkt sind.

⁷ Vgl. zu dieser Unterscheidung Kössler/Palermo, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oregon 2017, S. 46 u. 146-149, mit zahlr. w. Nachw.

2.1. Ein integriertes System: Kooperativer Föderalismus als Folge des Exekutivföderalismus?

Zwei historische Faktoren sind besonders wichtig, um die aktuelle Konfiguration und das Funktionieren des deutschen Systems sowie seine Besonderheiten besser zu verstehen. Es sind dies die intergouvernementale Natur der Beziehungen zwischen den Ländern sowie die Zentralisierung der Kompetenzen infolge der Sozialgesetzgebung und des Grundrechtsschutzes.

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Grundlagen des deutschen Föderalismus älter sind als der deutsche Staat. Mehr als 1000 Jahre war die deutsche Geschichte durch verschiedene politische Einheiten geprägt, als ein Netzwerk kleinerer Zentren – im Gegensatz zu Frankreich oder England, in denen Paris oder London schnell als das Hauptzentrum die Szene dominierten. Die deutschen Gebietseinheiten verwandelten sich erst allmählich in moderne Staaten. Die Beziehungen zwischen ihnen waren traditionell intergouvernementaler Natur: es waren die Exekutiven und später die Ministerialbürokratien, welche miteinander in Kontakt traten; das später daraus hervorgehende Vertretungsorgan auf föderaler Ebene war daher keine zweite Kammer einer Volksversammlung, sondern ein Organ der Regierungsvertreter der Länder. Aus diesem ging schließlich der Bundesrat hervor, ein recht einzigartiges Organ im internationalen Vergleich.

Das zweite wichtige Strukturelement ist der unitarische Charakter des deutschen Föderalismus. Die unter Bismarck begonnene Entwicklung der Sozialgesetzgebung und später des Wohlfahrtsstaates sowie die Dominanz des einheitlichen Grundrechtsschutzes für alle Bürger im gesamten Bundesgebiet unter dem heutigen Grundgesetz bewirkten notwendigerweise eine starke Zentralisierung bezüglich der Grundregeln und der Kontrolle unter Beibehaltung einer polyzentrischen Struktur. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist ein hinsichtlich der Entscheidungsprozesse stark zentralisiertes bundesstaatliches System, in dem die Bundesebene deutlich die Gesetzgebung dominiert, während die Ausführung und Umsetzung der gesamten Gesetzgebung und die Verwaltung im Schwerpunkt den Ländern überlassen bleibt. Diese Asymmetrie in den Funktionen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung ist typisch für den deutschen Bundesstaat.

Im Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg hat diese unterschiedliche Verteilung der Aufgaben zwischen den Regierungsebenen verhindert, dass sich die Wirtschaft auf eine oder wenige Zentren konzentrierte. Stattdessen wurde eine intensive Kooperation zwischen den mit Umsetzung und Verwaltung betrauten Ländern entwickelt und zu einem Netzwerk ausgebaut. Dieser sog. „exekutive“ und „unitarische“ Föderalismus führte jedoch aufgrund der intensiven vertikalen (Bund-Länder) und horizontalen Kooperation und Koordination (zwischen den Ländern) zu dauerhafter und struktureller Interdependenz zwischen den Ministerialbürokratien auf Bundes- und Länderebene. Diese wechselseitige Abhängigkeit wurde seit den 1970er Jahren unter dem Stichwort der „Politikverflechtung“ thematisiert und kritisiert.⁸ Sie ist Folge der integrierten institutionellen Struktur: der Bund kann seine Aufgaben nicht ohne die Länder wahrnehmen, welche am Entscheidungsprozess beteiligt sind und die Entscheidungen auf ihrem Gebiet umsetzen; umgekehrt gilt dies ebenso für die Länder, da die wichtigen und finalen

⁸ Das Wort wurde von F. W. Scharpf geprägt, in: F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg im Taunus 1/1976, sowie F. W. Scharpf, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, MPIfG Working Paper 05/8, Sept. 2005.

Entscheidungen auch für deren eigene Tätigkeit auf Bundesebene getroffen werden, unter ihrer Mitwirkung.

Diese integrierte Struktur ähnelt in gewisser Weise der Funktionsweise Europäischen Union, in der die Mitgliedsstaaten zunächst auf europäischer Ebene an den Entscheidungen mitwirken und sie dann mit ihren mitgliedsstaatlichen Verwaltungen umsetzen. Sie entspricht der historischen Erfahrung von pre-existierenden, voll funktionierenden Staaten welche sich in einer (kon)föderalen Struktur zusammenschließen, die auf (kon)föderaler Ebene lediglich über Spitzeninstitutionen zur Entscheidungsfindung und zur Koordination verfügt.

Sie steht aber in deutlichem Gegensatz zum „dualen“ Bundesstaatsmodell der Vereinigten Staaten und vieler anderer Bundesstaaten, in dem parallele Verwaltungsstrukturen von Bund und Staaten nebeneinander für Gesetzgebung und Verwaltung in abgegrenzten Kompetenzbereichen arbeiten.

Im integrierten deutschen System ist dagegen die Kooperation zwischen den Regierungsebenen nicht nur wegen ihrer komplementären Funktionen vernünftig. Sie bestimmt auch die politische Dynamik innerhalb des Staates, welche von Dialektik, Kooperation und Kompromiss geprägt sein muss, da ansonsten das ganze System Blockade riskiert. Die daraus resultierende, ausgeprägte Konsenskultur wurde durch die größeren faktischen Unterschiede zwischen Ost und West nach der Wiedervereinigung und das Auftreten neuer Parteien auf eine harte Probe gestellt. Durch die zunehmende Zentralisierung und die Politikverflechtung hatte sich das System in der alten Bundesrepublik zu einer „unitarischen Superstruktur“ entwickelt, welche die Autonomie und Verantwortung der Länder und insbesondere ihrer Parlamente immer stärker aushöhlte.

2.2. Bosnien und Herzegowina: Status quo und ethnischer Föderalismus?

Demgegenüber ist das politische System Bosnien und Herzegowinas durch zwei Hauptmerkmale gekennzeichnet: Auf der einen Seite folgt die politische Organisation im Land strikt konkordanzdemokratischen Prinzipien wie Förderung von großen Koalitionen für die gemeinsame Regierung, verhältnismäßige Vertretung der Gruppen und zahlreiche Vetorechte.⁹ Gleichzeitig handelt es sich bei Bosnien um einen der am stärksten dezentralisierten Staaten der Welt. Der asymmetrische Föderalismus, der sich nicht nur auf die beiden Entitäten und den Distrikt *Brčko* im Norden des Landes bezieht,¹⁰ sondern in dem auch die beiden Entitäten selbst

⁹ Grundlegend zum Thema Konkordanzdemokratie s. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1977; Lehmbruch, Konkordanzdemokratie, in: M. G. Schmidt (Hg), *Die westlichen Länder. Lexikon der Politik*, München 1992, S. 206. Vgl. zur konkreten Ausprägung in BuH die umfassende kritische Analyse der *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, Opinion on the Constitutional Situation of Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005)004, 11. March 2005, die bis heute im Wesentlichen unverändert gültig ist. Vgl. zur Konkordanzdemokratie F. Bieber, Recent Trends in Complex Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina, in: Eurac/ECMI (eds.), *European Yearbook of Minority Issues*, 1-2001/2002, The Hague, 2003, S. 269–282; S. Wolff, Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective, in: J. Woelk/F. Palermo/J. Marko (eds.), *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden /Boston, 2008, S. 329–370.

¹⁰ Aufgrund seiner strategischen Bedeutung wurde der *Brčko*-Distrikt im März 1999 in einem internationalen Schiedsspruch zu einem unter internationaler Verwaltung stehenden Sondergebiet erklärt; *Brčko Arbitration Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area*, Final Award, 5. March 1999.

sehr unterschiedlich organisiert sind und verwaltet werden, trägt weiter zur Komplexität des Systems bei.

Ein Hauptproblem ist die Kombination und Verschmelzung beider Merkmale zu einem „ethnischen Föderalismus“, welcher – als Konsequenz der Waffenstillstandslogik – hauptsächlich auf einer defensiven Haltung aller Seiten beruht sowie auf der Identifizierung von Gebiet(stellen) mit einer dominanten Gruppe. Dies erinnert an den historischen Vorgänger Jugoslawien, in dem sich die größeren Gruppen als „Titularvölker“ einer der Republiken betrachteten, obwohl keine von ihnen ethnisch homogen war (außerdem gab es verfassungsrechtlich sanktionierte Ausnahmen: die autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo). Trotz des multiethnischen Charakters der Bevölkerung herrscht unterschwellig die Annahme vor, dass territoriale Interessen durch die in einem bestimmten Gebiet dominante Gruppe vertreten werden (z.B. Serben in der RS, Kroaten in der Herzegowina und Bosniaken in anderen Teilen der Föderation). Diese Annahme schien durch einige Zweideutigkeiten im Daytoner Friedensabkommen bestätigt und wird in der alltäglichen Realität durch das System ethnisch getrennter Parteien und Medien verstärkt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesstaaten stärkt der Föderalismus in BuH damit nicht die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, sondern schränkt sie ein und kanalisiert sie, da er vorwiegend ethnischen Interessen dient.

Diese Situation geht auf die zwei grundlegenden, sich aber widersprechenden Ziele zurück, welche die internationale Gemeinschaft bei Kriegsende und danach verfolgte: Stabilisierung durch Territorialisierung und Institutionalisierung der ethnischen Gruppen, einerseits, und Wiederherstellung eines multinationalen Staates, andererseits. Die Unvereinbarkeit beider Ziele wird in den dysfunktionalen Eigenschaften und den Spannungen im politisch-institutionellen System deutlich.¹¹

3. Kompetenzverteilung

Die Funktionslogik beider Systeme hat entscheidende Auswirkungen auf die Kompetenzordnung und deren Anwendung in der Praxis. Während in der durch funktionale Asymmetrie geprägten Bundesrepublik Deutschland das Zentrum durch flexible Kompetenzarten in weiteren Bereichen aktiv werden kann, vor allem um „einheitliche Lebensbedingungen“ im gesamten Bundesgebiet zu garantieren, werden die staatlichen Institutionen und deren Kompetenzen von vielen als ein notwendiges Zugeständnis erachtet, als Ausdruck eines Minimalkonsenses, der aber keinesfalls erweitert werden darf.

3.1. Flexibilität durch konkurrierende Kompetenzen

Bezüglich der Kompetenzordnung im Gesetzgebungsbereich sieht das Grundgesetz wie die meisten föderalen Verfassungen vor, dass den Ländern die Residualkompetenz zusteht (Art. 30, 70 GG), während die ausschließlichen Bundeskompetenzen ausdrücklich aufgezählt werden (Art. 71, 73, 105 Abs. 1 GG). Zu den wichtigsten Länderkompetenzen gehören das Schulwesen, die Polizei und die öffentliche Sicherheit, die Gemeindeordnung, die Justizorganisation und -

¹¹ Vgl. S. Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, London/New York 2013.

verwaltung erster und zweiter Instanz, die Kultur. Wichtig ist jedoch, dass aufgrund des stark ausgeprägten kooperativen und unitarischen Charakters des deutschen Systems, die Ländergesetzgebung auch in diesen Bereichen starke Ähnlichkeiten aufweist, da sich die Länder regelmäßig im Rahmen von Ministerkonferenzen der Fachminister untereinander koordinieren oder sich an Mustergesetzentwürfen für bestimmte Vorhaben orientieren. Insoweit ähnelt die Situation erneut derer der Abstimmung zwischen den EU Mitgliedstaaten.

Neben dieser Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf entweder Länder oder Bund, gibt es jedoch flexible Kompetenzkategorien, welche durch Ermöglichung von Änderungen der Zuständigkeit vor allem eine Reaktion auf neue Entwicklungen ermöglichen sollen. Nach der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 72, 74, 74a und 105 Abs. 2 GG) sind entweder die Länder oder der Bund zuständig; Vorrang des Bundesrechts (nach Art. 31 GG) besteht allerdings nur insoweit der Bund tatsächlich von dieser Kompetenz Gebrauch macht und Bundesgesetze erlässt. Dies kann er, soweit eine bundesgesetzliche Regelung notwendig ist, um „einheitliche Lebensbedingungen“ herzustellen oder zur Wahrung der „Rechts- und Wirtschaftseinheit“. In der Vergangenheit wurden unter Berufung auf diese Notwendigkeitsklausel zahlreiche und wichtige Bundesgesetze erlassen. In diese Kategorie gehören z.B. das Zivilrecht, das Strafrecht, die Gerichtsordnung, das Verfahrensrecht, das Ausländerrecht, das Wirtschafts- und Arbeitsrecht, das Energierecht etc. In allen diesen Bereichen hat der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht, um eine bundeseinheitliche Regelung zu garantieren.

Bis 2006 gab es zudem noch eine Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), mit welcher der Bund den Ländern Grundsätze in verschiedenen Bereichen vorgeben konnte, z.B. Universität, Beamtenrecht; diesen Rahmen konnten die Länder dann mit ihren, teilweise unterschiedlichen Detailregelungen füllen. Die Anforderungen für eine Bundesregelung entsprachen denen der konkurrierenden Gesetzgebung. Im Rahmen der Föderalismusreform von 2006 wurde diese Kategorie abgeschafft.

Die flexiblen Kompetenzarten wurden durch den Bund stark beansprucht, insbesondere unter Berufung auf Grundrechte und Sozialgesetzgebung. Dies führte zu einem starken Anwachsen der Bundesgesetzgebung; das Bundesverfassungsgericht kontrollierte hier zunächst wegen des dem Bundesgesetzgeber eingeräumten politischen Ermessens kaum. Allerdings wurden nach Realisierung der deutschen Einheit die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Kompetenzarten mit einer Verfassungsreform 1994 strikter gefasst (nunmehr „äquivalente Lebensbedingungen“) und das Bundesverfassungsgericht zu richterlicher Kontrolle verpflichtet (Art. 93 Abs. 2a GG). Eine weitere Reform führte 2006 für einige Bereiche ein Abweichungsrecht für die Länder ein, die nun ggf. von einer einheitlichen Bundesregelung abweichen können; außerdem wurde die Rahmengesetzgebung gestrichen. Dies sollte die deutlichere Abgrenzung der Kompetenzbereiche fördern und die Mitwirkungsrechte des Bundesrates reduzieren.

Weitere Gesetzgebungskompetenzen sind die ungeschriebenen Kompetenzen (Annex oder kraft Natur der Sache) sowie die 1969 eingeführten „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern (Art. 91a, 91b GG), welche die Grundlage für die gemeinsame Durchführung und Finanzierung von Infrastruktur- und Hochschulprojekten durch Bund und einzelne Länder bildeten (sie wurden durch die Reform 2006 grundlegend neugestaltet).

Bezüglich der Verwaltungsbefugnisse ergibt sich ein umgekehrtes Bild: Die Länder tragen die Hauptlast der Verwaltung, sie führen eigene Gesetze und Bundesgesetze gleichermaßen aus (Art. 83 GG). Dabei sind sie grundsätzlich frei, insbesondere in der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens und der Wahl der Institutionen; sie unterliegen einer gewissen Aufsicht seitens der Bundesbehörden (Art. 84 GG). Demgegenüber erfüllt der Bund selbst nur eine begrenzte Anzahl von Verwaltungsaufgaben unmittelbar durch Bundesbehörden, also durch eigene Verwaltungsstrukturen (Art. 86, 87 GG), z.B. die auswärtigen Beziehungen (diplomatischer Dienst), die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesfinanzverwaltung, das Bundeskriminalamt, den Bundesnachrichtendienst und die Streitkräfte (Bundeswehr).

3.2. Statische Kompetenztrennung in Bosnien und Herzegowina?

BuHs Kompetenzordnung beruht auf der konstituierenden Rolle der beiden Entitäten. Diese sind mit den Residualkompetenzen ausgestattet und üben daher alle Funktionen und Befugnisse aus, die nicht ausdrücklich anderen Körperschaften zugewiesen sind (Art. III.3.a Verf BuH). Sogar im Bereich der auswärtigen Beziehungen können die Entitäten selbständig und unabhängig Beziehungen mit den Nachbarstaaten eingehen und pflegen, einschließlich von Abkommen mit diesen Staaten und mit internationalen Organisationen. Dies diene vor allem der Erhaltung und Begünstigung der „besonderen Beziehungen“ zwischen RS und Serbien und FBH (Herzegowina) und Kroatien.¹² Zudem erlaubt die nahezu vollständige Steuer- und Finanzautonomie der Entitäten unabhängiges Tätigwerden. Bezüglich der notwendigen Unterstützung der gesamtstaatlichen Regierung enthält die staatliche Verfassung nur Grundsätze, welche vorschreiben, dass ein Drittel der Ressourcen der staatlichen Ebene von der RS und zwei Drittel von der FBH getragen werden müssen.

Wesentliche Aufgaben in den Bereichen Steuerpolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie alle Aspekte der Sozialpolitik wurden von den beiden Entitäten wahrgenommen, in der FBH größtenteils von den Kantonen. Hier kommt die organisatorische Verschiedenheit der Entitäten deutlich zum Ausdruck. Während die Regierung der RS alle wesentlichen Aufgaben von Verteidigung bis Sozialpolitik selbst wahrnahm, wurden in der FBH viele dieser Aufgaben auf die Kantone übertragen.

Die Kompetenzen des Gesamtstaates (bzw. „der Institutionen von Bosnien und Herzegowina“, Artikel III.1) werden ausdrücklich aufgelistet und sind sehr beschränkt. Dazu gehören: a) die Außenpolitik, sowie die Außenwirtschaftspolitik, b) Zoll- und Währungspolitik, c) Einwanderungs- und Asylpolitik, d) Strafrecht (soweit notwendig für die Kooperation mit Interpol und zwischen den Entitäten), e) Flugraumkontrolle, f) Kommunikations- und Transportpolitik zwischen den Entitäten und mit internationalen Partnern. Es ist daher nicht verwunderlich, dass nach der Wiederherstellung der bosnischen Institutionen und den ersten freien Wahlen nach dem Krieg 1996 lediglich drei Ministerien auf Staatsebene existierten. Zwar hat sich diese Zahl bis heute verdreifacht, aber BuH hat bis heute weder ein gesamtstaatliches Wirtschaftsministerium noch ein Bildungsministerium oder ein Landwirtschaftsministerium.

¹² Entsprechende Abkommen wurden zwischen der FBH und Kroatien (1998) und zwischen RS und der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien geschlossen (2001).

Trotz der starken Dezentralisierung enthält auch die bosnische Verfassung eine Klausel über den Vorrang des Bundesrechts, nach der die Dayton-Verfassung Vorrang vor allen mit ihr im Widerspruch stehenden Bestimmungen der staatlichen Gesetzgebung, aber auch der Entitätsverfassungen und ordentlicher Entitätsgesetzgebung zukommt (Artikel III.3[b]). Für die Fortgeltung der bereits vor Inkrafttreten der Dayton-Verfassung geltenden Entitätsverfassungen ist deshalb die Pflicht vorgesehen, diese durch Änderungen an die Dayton-Verfassung anzupassen (Artikel XII).¹³

Es gibt jedoch auch flexible Elemente zur Änderung der Kompetenzordnung BuHs; diese werden jedoch allenfalls verhalten genutzt: So soll die Dreier-Präsidentschaft des Staates die „Koordinierung zwischen den Entitäten in den Sachgebieten zu fördern, welche nicht zu den Verantwortungsbereichen von Bosnien und Herzegowina gehören“. Dieser Aufruf zum horizontalen Zusammenwirken der Entitäten, koordiniert vom Staatspräsidium (in dem drei in den Entitäten gewählte Vertreter der Staatsvölker sitzen), ist jedoch schon in der Formulierung schwach ausgefallen („die Präsidentschaft kann entscheiden“ und „es sei denn, eine Entität spricht sich dagegen aus“). In der Praxis spielt sie keine große Rolle.

Auch ein Verfahren zur vertikalen Übertragung von Kompetenzen von der Entitätsebene auf die staatliche Ebene ist ausdrücklich verfassungsrechtlich geregelt (Artikel III.5). Grundsätzlich kann so jede Befugnis auf die staatliche Ebene übertragen werden; dies erfolgt durch Verhandlungen und Konsens und ist damit abhängig vom politischen Willen.¹⁴ Als eine Art Reserve- oder Ersatzbefugnis sollen die Institutionen des Staates überdies Aufgaben wahrnehmen, die „notwendig sind, um die Souveränität, territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit und internationale Rechtspersönlichkeit von Bosnien und Herzegowina zu bewahren“.¹⁵ In all diesen Fällen können neben der Übertragung der Kompetenzen auch die zu ihrer Ausführung nötigen Institutionen eingerichtet werden.

Die Möglichkeit einer dynamischen Entwicklung der Verfassung durch die beiden Übertragungsklauseln in Artikel III.5(a) und (b) ist seit langem umstritten – aufgrund der gegensätzlichen Positionen über die Rolle des Staates. Viele Reformen wurden auf diese Flexibilitätsklausel gegründet, z.B. die Einrichtung eines Hohen Rates der Richter und Staatsanwälte (HJPC), einer Behörde für indirekte Steuern (ITA) sowie die Verteidigungsreform und die darauf beruhende Reorganisation des Militärs. Die Berufung auf die Flexibilitätsklausel kann eine staatliche Kompetenz in drei Fällen begründen: (1) durch eine Vereinbarung der Entitäten; (2) soweit dies in den Annexen 5 bis 8 des Friedensabkommens vorgesehen ist; oder (3) soweit notwendig, um die Souveränität, territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit und

¹³ Diese Anpassung ist aber nie ausdrücklich erfolgt, was zur Anfechtung einiger Vorschriften vor dem VerFGH geführt hat. Dessen Urteil im *Constituent Peoples Case* (U III-5/98) wurde jedoch erst durch die vom Hohen Repräsentanten verfügten Verfassungsänderungen in den Entitäten umgesetzt; s. dazu oben.

¹⁴ Außerdem sollen die Verantwortungsbereiche, die in den Annexen 5 bis 8 des Friedensabkommens enthalten sind, von den staatlichen Institutionen wahrgenommen werden. Annex 5: Agreement on Arbitration; Annex 6: Agreement on Human Rights; Annex 7: Agreement on Refugees and Displaced Persons; Annex 8: Agreement on the Commission to Preserve National Monuments.

¹⁵ Zum Gebrauch der „Souveränitätsklausel“ in: Artikel III.5 als eine der drei voneinander unabhängigen Quellen zur Begründung staatlicher Kompetenzen Ch. Steiner/N. Ademović, *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo 2010, S. 607 ff, die dort U 9/00, U 26/01 (Absätze 21-26) und U 42/03 zitieren.

internationale Rechtspersönlichkeit des bosnischen Staates zu bewahren.¹⁶ Verträge zur Kompetenzübertragung auf den Staat, nach Fallgruppe (1), haben die Entitäten in bisher zwei Fällen geschlossen und damit die Reformen der indirekten Besteuerung (2003) und der Verteidigung (2006) ermöglicht. Unter Berufung auf die Souveränität und die territoriale Integrität, nach Fallgruppe (3), wurden neue staatliche Institutionen geschaffen, insbesondere die staatliche Grenzpolizei und der Gerichtshof auf staatlicher Ebene. Artikel III.5(b) begründet nicht nur eine Verpflichtung der Entitäten, Verhandlungen über weitere Kompetenzübertragungen auf den Staat zu beginnen, sondern eine selbständige Grundlage für den Kompetenztransfer auf staatliche Institutionen.¹⁷

Eine Rahmengesetzgebung ist in vielen föderalen und regionalen Systemen als ein flexibles Instrument zur Harmonisierung bei gleichzeitiger Anpassungsmöglichkeit vorgesehen (ähnlich wie Richtlinien der EU). Wie die anderen Kompetenzarten benötigt sie eine verfassungsrechtliche Grundlage; ein höherer Koordinationsgrad zwischen den Regierungsebenen ist bei ihrer Nutzung allerdings nötig. In BuH wurde eine Rahmengesetzgebung durch Entscheidungen des Hohen Repräsentanten eingeführt und später durch den Verfassungsgerichtshof bestätigt. Dies gilt insbesondere zur Garantie gleicher Grundrechte im ganzen Staatsgebiet und die wirtschaftliche Integration (Gewährleistung der vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten, Artikel I.4).¹⁸ In den letzten Jahren wurde sie kaum noch angewendet.

Eine flexible, von beiden Regierungsebenen nutzbare Kompetenzgrundlage war 2006 auch im sog. Aprilpaket für Verfassungsreformen vorgesehen (Art. III.2, „shared competencies“), allerdings ohne Detailregelung. Es muss also offenbleiben, ob damit eine der deutschen konkurrierenden Kompetenz ähnelnde Kompetenzart gemeint war, oder eher eine Rahmengesetzgebung.

Sogar die Herstellung einheitlicher bzw. äquivalenter Lebensverhältnisse als Verfassungsforderung kann, neben den Grundrechten, in gewisser Weise aus der BuH Verfassung herausgelesen werden: die Klausel über den gemeinsamen Markt (Art. 1.4 Verf BuH) bestimmt die Geltung der vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten für das gesamte Staatsgebiet, ganz ähnlich dem europäischen Binnenmarkt. Allerdings findet weder eine umfassende Harmonisierung der wichtigsten Wirtschafts-, Zivil- und Verfahrensgesetze statt, noch eine „negative“ Integration durch gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Entitätsregelungen. Der kreative Gebrauch dieser Verfassungsbestimmung scheint jedoch noch Entwicklungspotential zu bieten.

¹⁶ Für den Verfassungsgerichtshof handelt es sich um „drei voneinander unabhängige Fallgestaltungen“; U 9/00 (Absatz 10).

¹⁷ Artikel III.5(b) wird vom Verfassungsgerichtshof als Grundlage für das Abkommen zwischen den Entitäten (und dem gesamtstaatlichen Justizminister) über die „Übertragung bestimmter Entitätskompetenzen durch Einrichtung eines Hohen Rates der Richter und Staatsanwälte“ (2004) gesehen; U 17/05 und U 11/08, welche die Gültigkeit des Abkommens trotz mehrjährigen Verstreichens der im Artikel vorgesehenen Sechs-Monatsfrist bestätigen.

¹⁸ VerFGH U 5/98, Teilentscheidung IV (insb. Absätze 24, 31 und 34).

4. Institutionelle Verbindungen zwischen den Regierungsebenen

In den meisten Bundes- oder Regionalstaaten werden die gesamtstaatlichen Befugnisse zur Koordinierung, zur Verabschiedung von Rahmengesetzen oder zur Bestimmung von Richtlinien durch Mitwirkungsrechte der Gliedseinheiten an den gesamtstaatlichen Entscheidungsverfahren garantiert, zumeist in der Verfassung. Im deutschen Bundesstaat ist die Verbindung zwischen Ländern und Bundesebene ein wesentlicher Faktor für das Funktionieren des gesamten Systems. In BuH ist es dagegen häufig schwierig, zwischen der Vertretung von territorialen und ethnischen Interessen zu unterscheiden.

4.1. Der Bundesrat: Dreh- und Angelpunkt in den Bund-Länder-Beziehungen

Institutionell drückt sich die Verschränkung der beiden Regierungsebenen im „Exekutivföderalismus“ durch den Bundesrat aus. Über ihn wirken die Länder an der Bundesgesetzgebung und -verwaltung mit (Art. 50 GG). Diese Einbindung legitimiert die spätere Pflicht zur Umsetzung und dient gleichzeitig der Effizienz, da die Belange der umsetzenden Länderbehörden und unterschiedliche Realitäten bereits im Entscheidungsprozess auf Bundesebene berücksichtigt werden können.

Der Hauptzweck des Bundesrates ist dementsprechend nicht die Garantie der Autonomie der Länder, sondern im Gegenteil ihre Integration in die nationale Politik. Entsprechend werden in den Entscheidungsverfahren auch nicht die Positionen einzelner Länder geschützt, sondern deren Gesamtheit. Nur über Koalitionen zwischen den Ländern lassen sich Mehrheiten im Bundesrat organisieren. Zur Vertretung der Länderinteressen sind die Vertreter daher an Weisungen ihrer Regierungen gebunden und jedes Land kann seine Stimmen (zwischen 6 für die größeren Länder und 3 für die kleineren, welche also im Verhältnis überrepräsentiert sind) nur einheitlich als Paket abgeben. Dieses System der Stimmengewichtung und der einheitlichen Stimmenabgabe entspricht ungefähr dem Verfahren im Rat der Europäischen Union.

Der Bundesrat vertritt die Interessen der Gesamtheit der Länder bei Entscheidungen auf Bundesebene, vor allem in Gesetzgebungsverfahren (und bei Verfassungsänderungen), an denen er funktional als eine zweite Kammer mitwirkt. Aber auch in Verwaltungsangelegenheiten, im Falle des Notstands, bei Festlegung der deutschen Position vor Entscheidungen der EU, bei der Wahl der Verfassungsrichter etc. Daher ist der Bundesrat keine Parlamentskammer, sondern ein Verfassungsorgan *sui generis*, das der Vertretung der Länder dient.

Im Gesetzgebungsverfahren richtet sich die Mitwirkung des Bundesrates (der auch über das Recht zur Gesetzesinitiative verfügt, Art. 76 GG) nach dem Grad der Betroffenheit von Länderkompetenzen oder Interessen. Grundsätzlich verfügt der Bundesrat über ein Einspruchsrecht, das wie ein suspensives Veto wirkt und vom Bundestag durch erneute Abstimmung überwunden werden kann. Die Zustimmung des Bundesrates war anfänglich nur für 13 Sachgebiete notwendig. Dieses absolute Veto war mit der Zeit und wegen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung immer stärker ausgeweitet worden, bis es vor der Reform 2006 nahezu zwei Drittel aller Gesetzesvorhaben betraf und damit fast zur Regel wurde. Es reichte nämlich aus, dass nur ein einziger Artikel Länderinteressen betraf, um das gesamte Gesetz zustimmungspflichtig zu machen. Zur Überwindung des Vetos ist ein paritätisch besetzter Vermittlungsausschuss vorgesehen, der einen Kompromiss finden soll (was in den meisten

Fällen auch gelingt). Allerdings kann der Bundesrat zustimmungspflichtige Bundesgesetzgebung vollständig blockieren, wenn er sich nicht auf einen Kompromiss einlässt und hat damit eine starke Position.

Damit funktioniert der Bundesrat wie ein Ventil: bei geringer Bundesgesetzgebungstätigkeit ist seine Mitwirkungsrolle entsprechend reduziert und der Raum für autonome Ländergesetzgebung größer, während bei intensiver Tätigkeit des Bundesgesetzgebers durch seine Mitwirkungsfunktion seine Rolle im Bundesgesetzgebungsverfahren gestärkt wird. Dies war der Trend bis 2005, als man allgemein vom „Reformstau“ sprach und vor allem den Bundesrat dafür verantwortlich machte.¹⁹ In den Jahren zuvor waren die Oppositionsparteien im Bundestag nahezu kontinuierlich im Bundesrat als politische Mehrheit vertreten. Die von der Opposition kontrollierten Länderregierungen setzten in einigen, wichtigen Fragen den Bundesrat gezielt als Instrument zur Blockade von Vorhaben der Bundesregierung ein. Trotz Mehrheit im Bundestag, konnte die Bundesregierung nur Erfolg haben, wenn es ihr gelang, auch zu einem Kompromiss im Bundesrat zu kommen.

Die Lösung dieser Situation wurde durch eine Reformkommission vorbereitet, die zwischen Oktober 2003 und Dezember 2004 über eine umfassende Föderalismusreform beriet.²⁰ Ihre Arbeitsergebnisse wurden im Sommer 2006 von der Großen Koalition aufgegriffen und als Verfassungsreform verabschiedet. Die Reform änderte mehr als 20 Artikel des Grundgesetzes und zielte auf eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen (z.B. durch Abschaffung der Rahmenkompetenz) sowie eine Verringerung des Zustimmungserfordernisses. Dies scheint gelungen: vor der Reform lag das Vetopotential des Bundesrates bei etwa 60%, seit der Reform liegt es nun zwischen 35-40%. Im Gegenzug erhielten die Länder das Recht, in einigen Sachgebieten mit eigenen Regelungen von einer bundesweiten Regelung abzuweichen. Insoweit ist der Vorrang des Bundesrechts gegenüber autonomer und differenzierter Regelung einzelner Länder eingeschränkt. Dies ist ein Novum im deutschen Verfassungsrecht, da es die Symmetrie in der Kompetenzordnung durchbricht. Trotzdem wirken die stark unitarischen Tendenzen des deutschen Systems zusammen mit den entsprechenden Erwartungen der Bürger und den Grundrechten als Schranken für den effektiven Gebrauch dieses Abweichungsrechts und der Einführung differenzierter Lösungen unter den Ländern. Die Länder erhielten durch die Reform überdies das Recht zur Abweichung im Verwaltungsbereich. Vor der Reform mussten alle Bundesgesetze und -verordnungen, die Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren oder -strukturen der Länder hatten, durch den Bundesrat genehmigt werden (Art. 84 GG, idF vor 2006); 50% aller Bundesgesetze waren dadurch zustimmungspflichtig geworden. Die Reform von 2006 änderte dies: nun zählt als Kriterium für das Zustimmungserfordernis allein, ob der Gesetz- oder Verordnungsentwurf Auswirkungen auf das Länderbudget haben wird (Art. 104a Abs. 4 GG n.F.).

Die Koordinierung und Mitwirkung im Bundesrat wird durch Kooperation vor allem der Exekutiven und der Ministerialbürokratie von Bund und Ländern vorbereitet und unterstützt. Die Selbstkoordinierung erfolgt auf regelmäßig tagenden Länderministerkonferenzen und die

¹⁹ P. M. Huber, *Deutschland in der Föderalismusfalle*, Heidelberg 2003 und U. Volkmann, *Bundesstaat in der Krise*, DÖV 1998, S. 613 ff.

²⁰ R. Hrbek/A. Eppler (Hg.), *Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004*, Tübingen 2005.

dortigen Absprachen werden nicht selten durch den Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Ländern oder zwischen Bund und Ländern rechtlich verbindlich gestaltet.

4.2. Überlagerung von territorialen Interessen durch „ethnischen“ Föderalismus

Die Mitwirkung der konstituierenden Einheiten an gesamtstaatlichen Entscheidungsverfahren wird auch in BuH durch eine zweite Kammer zur Vertretung territorialer Interessen garantiert. Diese wirkt auch an Verfassungsänderungen mit. Bereits ihre Bezeichnung als „Haus der Völker“ unterstreicht jedoch die überragende Bedeutung der ethnischen Interessen der drei konstituierenden Völker in dieser Institution. Allgemein dient die territoriale Vertretung der Entitäten in den staatlichen Institutionen hauptsächlich der ethnischen Vertretung der drei konstituierenden Völker. Dieser „ethnische Föderalismus“ bedeutet daher vor allem die Bewahrung der Autonomie der Entitäten und – implizit – der dort dominierenden Gruppen; entsprechend zielt er nicht auf Integration beider Entitäten in den Staat zum Zwecke effizienter Regierung und Verwaltung. Die vorherrschende Kompetenztrennung und die nur spärliche Anwendung der flexiblen Kompetenzarten zugunsten der staatlichen Institutionen führt häufig eher zu einem Antagonismus und nicht selten zu Blockaden über die zahlreichen Vetorechte.

5. Bundesstaat und EU Integration

In den meisten EU Mitgliedstaaten mit regionaler oder bundesstaatlicher Struktur bestehen Verfahren, über die Regionen mit Gesetzgebungsautonomie oder Gliedstaaten am Entscheidungsprozess auf EU Ebene mitwirken. Regelmäßig bestimmt sich der Grad der Mitwirkung im Verhältnis zu den Auswirkungen der Entscheidungen auf den eigenen Kompetenzbereich, entspricht also einer Kompensationslogik (Verlust an Autonomie, Gewinn an Mitwirkungsrechten). Für einen zukünftigen Beitritt in die Europäische Union muss sich BuH auch der Frage stellen, wie sein föderales System in das Mehrebenensystem der Europäischen Union eingefügt und daran angepasst werden kann. Die derzeitige Verfassungsordnung wird mindestens in einigen Punkten geändert werden müssen.

5.1. Der „Europaartikel“: verfassungsrechtliche Ermächtigung der Integration

Das deutsche bundesstaatliche System ist Teil des Mehrebenen-Systems der Europäischen Union. Das Grundgesetz erlaubt die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU (Art. 23 Abs. 1 GG) und internationale Organisationen (Art. 24 Abs. 1 GG) durch ein Bundesgesetz, welches diese Organisationen ermächtigt, in und für Deutschland bindende Legislativ-, Exekutiv- oder Justizakte zu erlassen. Dies bedeutet entsprechend, dass die eigentlich kompetenten deutschen Institutionen, einschließlich der Länder auf ihre eigenen Befugnisse in diesen Bereichen verzichten. Dies verändert die Gleichgewichte im Bundesstaat, da die Bundesregierung auf der EU Ebene agiert und im Falle der Übertragung von Hoheitsrechten auch über die der Länder verhandelt und entscheidet.

Bis zum Maastrichter Vertrag wurde die europäische Integration innerstaatlich im Wege einfacher Gesetzgebung geregelt: das Ratifikationsgesetz war ein ordentliches Gesetz, welches durch Art. 24 Abs. 1 GG verfassungsrechtliche Deckung erhielt („Souveränitätsfenster“). Der

Fortschritt in der Integrationsentwicklung, in quantitativer und qualitativer Hinsicht, warf das Problem des „stillen Verfassungswandels“ auf, in welchem die Garantien des Grundgesetzes nur noch teilweise wirksam waren. Eine Aushöhlung war durch das Bundesverfassungsgericht zuerst für den Grundrechtsschutz befürchtet worden, das in seiner berühmten „Solange“-Rechtsprechung die Schranken der europäischen Integration thematisierte und mit der Äquivalenz-Formel löste.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde eine besondere Grundlage für die EU Integration geschaffen: der sog. Europaartikel (Art. 23 GG). In seinem ersten Absatz erklärt dieser neue Artikel die europäische Integration zu einem Staatsziel und erlaubt ausdrücklich die (weitere) Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Er enthält jedoch auch eine sog. Strukturgarantie, in dem er einige strukturelle Grundsätze aufzählt, welche auch die EU beachten muss. Die Aufzählung entspricht den Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes (Art. 20, 28 und 79 Abs. 3 GG), einschließlich des bundesstaatlichen Prinzips. Hinzu kommt das Subsidiaritätsprinzip, nach dem alle Funktionen von der Regierungsebene wahrgenommen werden sollen, welche dem Bürger am nächsten ist, solange dies effizient ist. Die Aussage des nach der Wiedervereinigung im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages eingefügten Europaartikels ist klar: Deutschland nimmt weiter an der europäischen Integration teil, kann aber nicht in einem europäischen Staat verschmelzen, jedenfalls nicht gegenwärtig und unter dem Grundgesetz. Die Struktursicherungsklausel setzt damit eine Verfassungsschranke für die Integration; diese wurde im kontroversen Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ratifizierungsgesetz des Maastrichter EU Vertrages bestätigt.

Der Schutz des bundesstaatlichen Prinzips wird durch die verfassungsrechtliche Absicherung der Ländermitwirkung an (der Vorbereitung von) Entscheidungen auf europäischer Ebene garantiert (Art. 23 Abs. 2, 4, 5 und 6 GG). Damit wird der Kompensationsmechanismus auf die europäische Ebene projiziert: die Länder erhalten Mitspracherechte, über den Bundesrat und abgestuft je nach Intensität der Betroffenheit, welche den Verlust eigener, autonomer Gesetzgebungsbefugnisse bzw. von innerstaatlichen Mitwirkungsrechten im Bundesrat ausgleichen sollen. Die Mitspracherechte reichen von einfacher Stellungnahme bis zur bindenden Festlegung der deutschen Verhandlungsposition, von der die Bundesregierung nur aus dringenden außenpolitischen Gründen abweichen darf. In einigen Fällen kann sogar ein Länderminister im Ministerrat der EU die Position der Bundesrepublik Deutschland vertreten, wenn in den Verhandlungen ausschließliche Länderkompetenzen betroffen sind (seit 2006: Schule, Kultur und Medien). Ein weiterer Schutz betrifft die Unterscheidung zwischen der Übertragung einfacher Hoheitsrechte und Vertragsänderungen: für erstere genügt weiter ein ordentliches Gesetz, während die Ratifikation letzterer den verfahrensmäßigen und inhaltlichen Schranken für Verfassungsänderungen genügen muss (Art. 79 Abs. 2 und 3 GG). Entsprechend war für die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon wegen der neuen Subsidiaritätsklage nationaler Parlamente zum Europäischen Gerichtshof eine Verfassungsänderung erforderlich.

Die Subsidiaritätskontrolle im Vorfeld von Entscheidungen auf EU Ebene ist ebenfalls eine Neuerung des Lissaboner Vertrages und betrifft ebenfalls direkt die nationalen Parlamente (in Deutschland Bundestag und Bundesrat). Die Europäische Kommission muss alle nationalen Parlamente über alle neuen Vorhaben informieren und die einzelnen Kammern können vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer dazu Stellung nehmen. Um die Kommission zu einem Überdenken ihres Vorhabens aufzufordern, ist eine Mehrheit der

Kammern erforderlich, so dass intensive Konsultation zwischen den nationalen Parlamenten nötig ist. Um die kurze Achtwochenfrist für die Abgabe der Stellungnahme zu wahren müssen die innerstaatlichen Verfahren angepasst und beschleunigt werden.

Eilverfahren sind im Bundesrat, der EU Fragen üblicherweise in einer der 12 jährlichen Plenarsitzungen nach Vorbereitung durch den Europaausschuss berät, durch die Einsetzung einer besonderen Europakammer möglich geworden (Art. 52 Abs. 3a GG). Diese besteht aus 16 Mitgliedern, welche die 16 Länderregierungen vertreten, und hat Entscheidungsbefugnisse in Fragen besonderer Dringlichkeit in EU Angelegenheiten (die Stimmengewichtung der Länder gilt auch dort). Die Europakammer kann also den Bundesrat bei Eilentscheidungen vollständig vertreten.

5.2. Eine Integrationsklausel als Staatszielbestimmung für BuH?

Wenn die EU Integration für BuH das allgemeine politische Ziel der nächsten Jahre bedeutet, ist es wichtig, dafür die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Der Prozess der Annäherung an die Europäische Union erfordert einheitliches Auftreten gegenüber den europäischen Institutionen und Koordinierung der Reform sowie der finanziellen und technischen Hilfe. Für Fragen der europäischen Integration wurde daher beim Ministerrat eine Koordinierungsstelle gebildet, welche sowohl die horizontale Koordinierung zwischen den staatlichen Ministerien als auch die vertikale Koordination zwischen staatlichen Stellen und Entitäten gewährleisten soll.²¹

Auf verfassungsrechtlicher Ebene wurden in den meisten EU Mitgliedsstaaten eigene EU Integrationsklauseln in die Verfassung eingeführt, insbesondere in den Staaten, welche erst später beigetreten sind, z.B. Österreich (Art. 23a-23f B-VG).²² Diesem Modell folgend, sollte eine Integrationsklausel folgende Inhalte regeln: (1.) die europäische Integration als ein Verfassungs- oder Staatsziel nennen; (2.) eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und andere internationale Organisationen schaffen; (3.) die Verantwortlichkeiten innerhalb des Staates zwischen den Regierungsebenen sowie die Beteiligung der Gliedseinheiten am europäischen Entscheidungsprozess regeln; (4.) die Grundsätze der Umsetzungsverfahren regeln (einschließlich von *implied powers*). Bezüglich der Mitwirkungsrechte der Gliedseinheiten an europäischen Entscheidungsverfahren gilt in vielen Staaten eine sog. Kompensationslogik: je weiter die eigene Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird, desto stärker die Mitwirkungsrechte. Eine Ausnahme bildet Belgien: Wegen des dort besonders stark ausgeprägten dualen Föderalismus wurde ein komplexes Rotations- und Koordinierungsverfahren eingeführt, über das der belgische Vertreter im EU Ministerrat und die belgische Verhandlungsposition für jede Ratsformation bestimmt werden.

Bereits 2006, im sog. April Paket für eine von den USA unterstützte, aber letztlich gescheiterte Verfassungsreform,²³ war eine Integrationsklausel enthalten. Sie hatte aber lediglich die

²¹ Directorate for European Integration (DEI); s Webseite <http://www.dei.gov.ba>.

²² A. Albi, 'Europe' Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries, *Common Market Law Review* 2005, 42 (2), S. 399-423.

²³ Vgl. zu Verfassungsreform und Aprilpaket: R. Bruce Hitchner, *From Dayton to Brussels: The Story Behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina*, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 30.1/2006; J. Marko, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, in: *European Yearbook of*

begrenzte Funktion einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Koordination seitens des Staates gegenüber der EU. Eine inhaltlich umfassendere Klausel, oder eine ganze Sektion (wie der 2010 in die kroatische Verfassung eingefügte Abschnitt)²⁴ würde dem Staat zudem eine klare funktionale Bestimmung und eine zusätzliche Legitimation geben.

6. Das Bundestreue-Prinzip als Ausdruck eines Systemgedankens

Der Ursprung des „Bundestreue“-Prinzips reicht bis zur Reichsverfassung von 1871 zurück. Aus deren vertragsrechtlicher Herkunft entwickelte sich die Grundlage einer verfassungsrechtlichen Übung im Sinne einer „bundesfreundlichen Vertragstreue“, welche als ungeschriebener Rechtsgrundsatz der inhaltlichen Vervollständigung der Reichsverfassung diene (Rudolf Smend). Die Bundestreue ist seit 1952 Bestandteil der ständigen Rechtsprechung des BVerfG und heute allgemein anerkannt.

Die Rechtsprechung arbeitete bisher drei große Fallgruppen für die Anwendung der Bundestreue heraus: Sie ist Kompetenzausübungsschranke und kann Handlungspflichten oder Verfahrenspflichten begründen, die sich nicht unmittelbar aus den Verfassungsvorschriften herauslesen lassen. In allen drei Fallgruppen dient die Bundestreue den Interessen des Teils, der zur Wahrung oder Verwirklichung seiner Rechte auf den anderen Teil angewiesen ist.

Aus der Entwicklungsoffenheit der Bundestreue (als „elastischer“ Rechtsgrundsatz) folgt die Notwendigkeit dauerhafter Arbeit an ihrer inhaltlichen Konkretisierung durch die Verfassungsrichter. Aus der Rechtsprechung des BVerfG sind vor allem zwei Funktionen der Bundestreue erkennbar, an denen sich die Konkretisierung in den einzelnen Fällen orientiert: der Kompetenzschutz und die Funktionssicherung. Als subsidiärer Rechtsgrundsatz kommt die Bundestreue nur im Rahmen der vorgegebenen Kompetenzordnung und nur dort akzessorisch zur Anwendung, wo nicht auf geschriebene Verfassungsregeln zurückgegriffen werden kann.

Als ungeschriebener Verfassungs- und Systemgrundsatz steht die Bundestreue in enger Beziehung zur Natur des gesamten, gegliederten Staatswesens sowie zur Effizienz der Erledigung staatlicher Aufgaben, welche nicht durch die Gliederung in autonome Einheiten beeinträchtigt werden darf. Neben (historischen) Ursprüngen im vertragsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben, in seiner bundesstaatspezifischen Ausprägung (Staatsverträge zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern sind in der Verfassungswirklichkeit des kooperativen Föderalismus keine Seltenheit) ist die besonders starke Betonung und vielfältige Ausformung der Bundestreue wohl auch damit zu erklären, dass eine umfassende, selbständige Bundesaufsicht ausgeschlossen ist, so dass ein loyales Zusammenwirken aller Teile des bundesstaatlichen Systems systemnotwendig ist. Der deutsche Bundesstaat ist überdies wegen der funktionalen Asymmetrie der Regierungsebenen besonders auf Zusammenarbeit angelegt.

Obwohl es ähnliche Prinzipien wie die Bundestreue auch in anderen Bundesstaaten gibt (Belgien, Schweiz, Österreich) und sogar – als Gemeinschaftstreue – im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. EUV), scheint es einen derartigen Grundsatz im bosnischen Verfassungsrecht nicht zu geben. Dies liegt vermutlich am eher dual ausgeprägten

Minority Issues (EYMI), 5/2006/07 (Brill), and S. Sebastian, *Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, FRIDE working Paper 46, November 2007.

²⁴ VIII. Titel der Verfassung der Republik Kroatien: Die Europäische Union (Art. 143-146).

Föderalsystem, welches auf einer weitgehenden Trennung der Kompetenzsphären beruht, sowie an der Betonung der Vetorechte zur Wahrung der jeweiligen Kompetenzsphäre. Dies begünstigt jedoch die einzelnen Einheiten ohne das Gegengewicht eines Systemgrundsatzes welcher das Integrationsinteresse berücksichtigen hilft.

7. Schlussbetrachtungen: „Wo ein Wille, da ein Weg“?

„In der Bundesrepublik Deutschland als auf der verfassunggebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhendem Nationalstaat sind die Länder nicht ‚Herren des Grundgesetzes‘. Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung.“

Mit diesen knappen Worten stellte das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 16. Dezember 2016 fest, dass eine Sezession Bayerns rechtlich unmöglich ist. Mit einer Verfassungsbeschwerde hatte ein Bürger den Austritt Bayerns aus dem Bund über eine bayerische Volksabstimmung erzwingen wollen; die Beschwerde wurde von der 2. Kammer des 2. Senats nicht zur Entscheidung angenommen.

Bereits 1991, nach der Wiedervereinigung, hatte die Bayernpartei die Feststellung begehrt, dass das Grundgesetz seinen Zweck als provisorische Verfassung erfüllt und dadurch Bayern die Eigenstaatlichkeit wiedererlangt habe. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschied dagegen: Bayern sei 1949 kein eigener Staat gewesen, es ist dem Bund daher nicht beigetreten und kann schon deshalb nicht austreten.

Mit ihrer Begründung in nur drei Sätzen stellten die Verfassungsrichter damit erneut klar, dass es für einen Separatismus der Länder im Grundgesetz keine rechtliche Grundlage gibt. In der deutschen Staatstradition seit dem Norddeutschen Bund wird die Einheit des Bundes unausgesprochen vorausgesetzt. Sezession ist damit juristisch undenkbar; politisch wird sie – auch in Bayern – nur von einer verschwindend geringen Minderheit befürwortet.

„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“²⁵ Dieses berühmte, vieldiskutierte Paradox des deutschen Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde (sog. Böckenförde-Diktum) wirft die entscheidenden Fragen auf: Wie kann aus der Vielheit eine Einheit werden? Welches Verhältnis der Einzelnen und der Gruppen zueinander konstituiert sie als Teil eines Staates? Was bewirkt die Kohäsion des Ganzen? Aus der offensichtlichen Unterschiedlichkeit der Individuen, aber auch aus den widerstreitenden Interessenlagen der verschiedenen Gruppen im Staat ergibt sich für Böckenförde die Forderung nach „Homogenität“ unter den Bürgern als Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Staates.²⁶ Er versteht den Begriff der Homogenität allerdings keinesfalls in einem völkischen Sinne, sondern meint damit ein positives *politisches* Verständnis des konkreten

²⁵ E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, 1967 in: *Festschrift für Forsthoff zu dessen 65. Geburtstag, Säkularisation und Utopie*, veröffentlicht; der Text findet sich später auch im Suhrkamp-Band *Recht, Staat, Freiheit* von 1991, Frankfurt a.M., S. 92-113, Zitate nach dieser Ausgabe. Diese Frage spitzt Böckenförde weiter zu: „Woraus lebt der Staat, worin findet er die ihn tragende, homogenitätsverbürgende Kraft und die inneren Regulierungskräfte der Freiheit, deren er bedarf, nachdem die Bindungskraft der Religion für ihn nicht mehr essentiell ist und sein kann?“, S. 111.

²⁶ A. K., Mangold, Das Böckenförde-Diktum, *VerfBlog*, 2019/5/09, unter: <https://verfassungsblog.de/das-boeckenfoerde-diktum/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20190517-144003-0>.

Staates, eben ein „demokratisches Ethos“; das ist für ihn „vor allem eine relative Homogenität in dem Sinn, dass man eine gemeinsame Vorstellung davon hat, wie man zusammenleben will.“²⁷

Eine derartige gemeinsame Vorstellung vom Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat scheint in BuH weiter zu fehlen, jedenfalls bei den politischen Eliten.

In demokratischen Bundesstaaten ist das Element der Freiwilligkeit jedoch unverzichtbar: Die Idee des „federal compact“ bildet (ideal)typisch die vertragliche Grundlage für die Aggregation und die Bildung größerer Einheiten. Das Freiwilligkeitselement ist ebenso für den Zusammenhalt von Bundes- und Regionalstaaten notwendig, die durch devolutive Prozesse gebildet werden: dies zeigt sich deutlich an den jüngsten Entwicklungen in Belgien, Spanien, Italien, Vereinigtes Königreich (und den jeweiligen Unabhängigkeitsbestrebungen). Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und Kooperation ist aber auch in Staatenbünden und in der Europäischen Union fundamentale Grundlage der jeweiligen Organisation und Rechtsordnung.

Bosnien und Herzegowina ist eines der kompliziertesten politischen und föderalen Systeme der Welt. Sein multinationaler Charakter und die starke Stellung und Autonomie der beiden Entitäten infolge des Kompromisses bei Kriegsende sind besondere Herausforderungen. Zwar hat der Nachkriegswiederaufbau zu einer schrittweisen Stärkung des Gesamtstaates geführt. Dieser Prozess war allerdings hauptsächlich extern von internationalen Akteuren geleitet und fand lokal wenig Unterstützung oder Akzeptanz.

Zentrale Fragen der bosnischen Staatlichkeit sind daher bis heute unbeantwortet, und das gegenwärtige System wird politisch immer wieder grundlegend in Frage gestellt. Die Verteilung der Kompetenzen im komplexen bosnischen Föderalsystem ist ein Spiegelbild der problematischen Situation im Staat. Funktionalität und Effektivität als Kriterien spielen eine untergeordnete Rolle in einem System, das weiterhin durch ethnische Teilung, Diskriminierung und Ausgrenzung gekennzeichnet ist.

Mittelfristig ist die Ersetzung internationaler Garantien für die Zukunft BuHs unvermeidbar und unverzichtbar. Sie wirft die Frage des Vertrauens auf: durch welche Garantien können sie ersetzt werden? Letztlich steht dahinter die Frage nach den Grundlagen für den Staat. Aus diesem Grunde ist eine Reduzierung der Bedeutung von Ethnizität in den Institutionen und damit die Umsetzung von Sejdic-Finci so wichtig. Die Nicht-Diskriminierung der eigenen Bürger ist in einem demokratischen Staat unverzichtbare Normalität, welche auch ein multinationaler Staat garantieren muss. Die Europäische Integration kann wichtige Antworten zum Rahmen für Reformen geben, hinsichtlich der Werte, Grundrechte und der institutionellen Organisation; die Vorbereitung auf einen zukünftigen Beitritt zur Europäischen Union als Ziel des Staates verleiht ihnen die notwendige Legitimation.

Der Föderalismus ist in BuH seit 25 Jahren ein Strukturprinzip des Staates. Seither war er eher Problem als Lösung. Auch wenn die deutschen Erfahrungen – von einzelnen Elementen abgesehen – nicht übertragbar sind, zeigen sie deutlich, dass Föderalismus nur dann eine Lösung sein wird, wenn es einen entsprechenden politischen Willen gibt, ihn funktionieren zu lassen und positiv zu nutzen. Die Frage nach dem politischen Willen zu einer Überwindung des Dayton-Kompromisses und des Kalten Krieges muss aber in Bosnien und Herzegowina selbst beantwortet werden.

²⁷ E.-W. Böckenförde, Interview Freiheit ist ansteckend mit Christian Rath in der TAZ von 2009.

Cooperative Federalism, Bundestreue (federal comity) and European Integration. Experiences from the German federal system for Bosnia and Herzegovina?

Summary

70 years German Basic Law – nearly 25 years Constitution of Bosnia and Herzegovina (BiH). The huge differences between both Constitutions, their application and their respective environment are evident suggesting not to even start a comparison, in particular due to the complexity and the peculiar situation of BiH. However, as both States are federal systems, the paper tries to highlight some structural elements of the German federal experience using them as a basis for reflections regarding the improvement of the current stalemate in BiH. The focus is on the different logic of German federalism, as a system which is based upon cooperation due to the asymmetrical set up in the functions of federal level and States.

After a brief introduction on the origins and the historical environment conditioning the federal system, some structural elements making up the specific form of German cooperative federalism are illustrated: the systemic logic, an overview over the competencies and the institutional link, the Federal Council. The unwritten constitutional principle which guarantees cooperation and respect even in the absence of written rules in order to guarantee a functional and functioning system is discussed before focusing on the adaptation of the federal system to European integration and multi-level governance.

After the presentation and brief illustration of each element of the German federal system, comparative reflections follow regarding the situation in BiH. While the German experiences are certainly not transferable to BiH as such, they clearly demonstrate that federalism will be a solution only, if there is a political will to make it work and to use it positively for making the system function as a system. Despite federalism being a structural principle for nearly 25 years in BiH, too, it has rather been a problem than the solution. The political will for overcoming the cold war after the conflict through cooperation and by improving the Dayton compromise has to come from within